

## Az EU Alapjogi Chartája – a kiforgatott instrumentum?

Az Unió Alapjogi Chartája eredetileg nem a tagállamokkal, hanem az uniós intézményekkel szemben követelt alapjogi garanciákat. Ezen változtatna az uniós politikai fősodor, amely a Chartát is a tagállamok számonkérésére használná.

Az Európai Unióban évtizedeken keresztül okozott dilemmát, hogy nem létezett olyan uniós jogi dokumentum, amely biztosíthatta volna, hogy az európai intézmények – a tagállami hatóságokhoz hasonlóan – betartsák az alapvető emberi jogokat és jogállamisági kritériumokat.

Az 1957-ben megalapított közösségben először 1989-ben a maastrichti szerződés előkészítésekor tettek javaslatot egy alapjogokat tartalmazó dokumentum megalkotására. Az Európai Parlament ekkor megszavazott egy alapjogokat rögzítő dokumentumjavaslatot, amelyet azonban az új szerződéssel kapcsolatos tárgyalások során nem fogadtak el. Ezt követően éveket kellett várni arra, hogy a kérdés újra az európai politika figyelmébe kerüljön.

Az amszterdami szerződést előkészítő 1997-es tárgyalások alatt ismételen napirendre került, hogy az Unió saját alapjogi chartával rendelkezzen, de a javaslatot ekkor sem építették be a szerződésbe. Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (Alapjogi Charta) végül az 1999-es kölni Európai Tanács következtetéseinek megfelelően 2000. december 7-én, a nizzai szerződéssel egy időben hirdették ki. Ugyanakkor a dokumentum még ekkor is csak intézményközi megállapodás formáját öltötte, amelyet nem lehetett a szerződésekkel egyenértékűnek tekinteni. Az Alapjogi Chartát csak a lisszaboni szerződés 2009-es hatálybalépésekor emelték a szerződések szintjére, ebből következően egy viszonylag új alapjogi instrumentumnak tekinthető.

Az Alapjogi Charta 51. cikke a kezdetektől fogva rögzítette, „címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. A szöveg megalkotói azt is jónak látták előre leszögezni, hogy „a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti

ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat”.

A fenti megfogalmazásból kitűnik, hogy a 2000-ben hatályba lépett, majd 2009-ben az uniós alapszerződések szintjére emelt Alapjogi Charta eredeti célja szerint elsődlegesen az uniós intézmények alapjogoknak megfelelő működését volt hivatott biztosítani. Ezzel több évtizedes hiátust pótol, hiszen addig ilyen alapjogi dokumentum nem létezett uniós szinten. Alapjogvédelmi szempontból az Unió és intézményei jelentősen le voltak maradva a tagállamokkal szemben, amelyek nemzeti alkotmányos rendszerei már régóta biztosították az állami szervek jogszerű működését. Az uniós jogalkotó a koherenciát szem előtt tartva, másodlagosan tette csak lehetővé, hogy a Chartát bizonyos esetekben – amikor a tagállami hatóságok uniós jogot hajtanak végre – a tagállamok vonatkozásában is alkalmazni lehessen. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alapjogi Chartát a tagállamokkal szembeni, általános jogállamisági vizsgálódások eszközének szánták. Sőt éppen egy ilyen kifordított értelmezést megelőzendő rögzítették a Charta 51. cikkében, hogy a Charta nem lehet eszköze semmilyen uniós hatáskörbővítésnek.

A fentiekből következően az európai politikai színtéren elsősorban arról kellene vitákat hallanunk, hogy az uniós intézmények eljárásaik, döntéseik, működésük során megfelelnek-e az Alapjogi Charta rendelkezéseinek, maguk is tiszteletben tartják-e az emberi jogokat és a jogállamiságot. Erre egyébként a Covid-világjárvány kontextusa alkalmat is teremthetett volna, hiszen az uniós intézmények működése megváltozott, és számos jogállami kérdést vetett fel. Az Alapjogi Charta betartásával kapcsolatos vita napjainkban azonban mégsem az uniós intézmények szabályszerű működése körül körvonalazódik. Az uniós politikusok és tisztviselők azon tanakodnak, hogyan tudnák az Alapjogi Chartát is a tagállamokkal szemben alkalmazni.

Az Európai Bizottság 2020. december 2-án tette közzé az Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégiáját. A stratégia a fő fókuszra helyezi, hogyan lehetne hatékonyabban számonkérni az uniós tagállamokon a Chartában foglalt jogokat, és ehhez milyen módon szükséges a különböző civil szervezetek tudását, kapacitásait és hálózatait megerősíteni. A dokumentumból kiderül, hogy „2021-től a Bizottság új éves jelentést terjeszt elő a Charta EU-n belüli alkalmazásáról, amely a Bizottság korábbi, Chartáról szóló jelentéseivel ellentétben szorosabban fogja vizsgálni

a Charta tagállamokon belüli alkalmazását, mélyrehatóbb betekintést biztosít a Bizottságnak ahhoz, hogy értékelje a nemzeti jogszabályok uniós jognak való megfelelését”.

Az Európai Parlament Libe-bizottsága 2021. január 27-én tartott vitát az Alapjogi Chartával kapcsolatos új stratégiáról. Az eszmecsere során is egyértelművé vált, hogy a képviselők nagy része a tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódások újabb eszközeként tekint a Chartára. A vitában a szokásos Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni bírálatok ismétlődtek, és a középpontban az a kérdés állt, hogyan lehetne az Alapjogi Chartát összekötni a Bizottság uniós tagállamokat monitorozó éves jogállamisági jelentésével, ezáltal is kikényszerítve az uniós szinten kívánatosnak tartott nemzeti politikai fordulatokat.

Az Alapjogi Charta alkalmazásával kapcsolatos uniós gondolkodás könnyen elsikkadhat a jogállamiság körüli hangos politikai viták sorozatában. Érdemes azonban erre az eszközre kiemeltebb figyelmet fordítani. A Bizottság decemberi közleménye is rögzítette, hogy a Charta alkalmazása egyre több területre terjed ki. Koen Lenaerts, az Európai Bíróság elnöke szintén úgy nyilatkozott tavaly decemberben egy, a Charta 20. évfordulója alkalmából szervezett konferencián, hogy az uniós bíróság elé kerülő fontos ügyekben egyre nagyobb szerep jut a Chartának. Ezek között olyan, a tagállami szuverenitás szempontjából szenzitív területek találhatók, mint a migráció, az igazságszolgáltatás, a foglalkoztatás vagy az adózás. Mindeközben a Charta eredeti célja – az uniós intézmények alapjogokkal szembeni túlkapásai elleni védelem – egyre inkább feledésbe merül.

2021. február 9.